

Düsseldorf, 14. September 2010

**Stellungnahme des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen
zur Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Konsultation über die
künftige Politik für das Transeuropäische Verkehrsnetz“ (KOM(2010) 212 end-
gültig)**

1. Einleitung

Die Konsultation zur präziseren Ausgestaltung der verfügbaren Strategieoptionen für das Transeuropäische Verkehrsnetz wird grundsätzlich begrüßt.

Das Land Nordrhein-Westfalen plädiert dafür, bei der Entwicklung des europäischen Kernnetzes, die strategische europäische Raumentwicklung im Auge behaltend, vor allem pragmatisch vorzugehen. Die wesentlichen Grundlagen für das Kernnetz sind bereits vorhanden: In den meisten Regionen Europas besteht ein leistungsfähiges Verkehrsnetz und aus nationalen Verkehrsprognosen sind die europaweit bedeutsamen Transitströme bekannt. Daran gilt es in der Konzeption des Kernnetzes anzuknüpfen und die im europäischen Maßstab bedeutsamsten Transitstrecken zu einem im europäischen Maßstab leistungsfähigen Kernnetz zu ertüchtigen. Eine pauschale Konzentration auf einzelne Verkehrsträger erscheint dabei nicht sinnvoll. Vielmehr sollte im Sinne der Ko-Modalität der jeweils am besten geeignete Verkehrsträger ausgewählt werden. Die Rolle der EU wird vor allem in der Unterstützung bei der europäischen Abstimmung und Koordination der nationalen Verkehrsplanungen sowie deren Umsetzung gesehen. Das Subsidiaritätsprinzip soll jederzeit gewahrt bleiben.

In den Konsultationsunterlagen sind eine Reihe von politischen Zielen der Europäischen Union benannt, deren Umsetzung auch durch die TEN-V-Politik unterstützt werden soll. Hier ist unserer Einschätzung nach eine genaue Prüfung erforderlich, welche konkreten Maßnahmen im Verkehrsbereich sich aus den Zielen der unterschiedlichen Politikfelder ergeben.

2. Fragen zur Methodik für die TEN-V-Planung

„Sind die oben angeführten Grundsätze und Kriterien für die Planung des Kernnetzes angemessen und praktikabel? Welche Stärken und Schwächen sehen Sie, und welche Aspekte könnten zusätzlich berücksichtigt werden?“

Das Land Nordrhein Westfalen begrüßt die grundsatz- und kriteriengeleitete Planung des Kernnetzes, wie sie von der Sachverständigengruppe 1 erarbeitet worden ist¹ und stimmt dem Vorgehen zur Planung des künftigen Gesamtnetzes² im Grundsatz zu. Eine Stärke der vorgeschlagenen Methodik ist ihre Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Ein weiterer Pluspunkt ist, dass sie sich im Wesentlichen auf vorhandene Verkehrsinfrastruktur und wichtige Fernverkehrsströme stützt.

Gleichwohl besteht eine wesentliche Schwierigkeit im vorgeschlagenen deduktiven Vorgehen darin, eine handhabbare Anzahl Kriterien zu finden, die transparent, fachlich aussagekräftig, auf nachvollziehbare Weise operationalisiert sowie in ganz Europa gleichermaßen gültig sind. Unserer Einschätzung nach ist dieses – theoretisch richtige – Anliegen praktisch kaum zu erreichen.

Aus diesem Grund schlagen wir für die Definition des Kernnetzes eine pragmatische Operationalisierung insbesondere der grundlegenden Schritte 1 (Bestimmung zentraler Knotenpunkte) und 2 (Verbindung der zentralen Knotenpunkte) vor.

Für die nachfolgenden Ausführungen wird davon ausgegangen, dass das Kernnetz ein funktionales Verkehrsnetz ist, auf dem für einzelne Teilabschnitte Vorhaben definiert werden, deren Umsetzung die Leistungsfähigkeit des gesamten Kernnetzes in europäischem Maßstab erhöht.

MEGAs und weitere funktionale Metropolregionen als zentrale Knotenpunkte

Inhaltlich ungeeignet erscheint die Definition der zentralen Knotenpunkte *ausschließlich* anhand der „Functional Urban Areas“ (FUAs) beziehungsweise „Metropolitan European Growth Areas“ (MEGAs), wie sie im ESPON-Atlas 2006 dargestellt sind³: Nimmt man die rund 1500 FUAs als Ausgangspunkt für das Kernnetz und verbindet sie untereinander, so erhält man ein Netz, das (unter Berücksichtigung der gegenwärtigen tatsächlichen und zu erwartenden Verkehrsströme sowie der verfügbaren finanziellen Mittel der EU für das Kernnetz) deutlich zu dicht ist. Besser geeignet erscheint die Orientierung an den 76 MEGAs.

Mit Blick auf Nordrhein-Westfalen weist diese Klassifizierung der MEGAs jedoch eine entscheidende, methodisch begründete Schwäche auf: Es sind lediglich Köln und Düsseldorf als MEGAs ausgewiesen. Das Ruhrgebiet bleibt außen vor, obwohl es

¹ TEN-T Policy Review, Expert Group 1: Methodology for TEN-T Planning. Final Report. In: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/expert_groups/doc/final_report_expert_group_1.pdf sowie TEN-T Policy Review, Expert Group 1 "Methodology for TEN-T Planning": Proposal on TEN-T Network Planning. Final Document. In: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/expert_groups/doc/final_report_ten-t_planning_methodology_eg1.pdf

² Wie es in der „Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Konsultation über die künftige Politik für das Transeuropäische Verkehrsnetz“ (S. 5-7) beschrieben ist. (Bundesrat-Drucksache 278/10)

³ Als FUA wurden rund 1500 Orte mit einer europäischen Bedeutung in sieben grundlegenden Funktionen von Stadtregionen klassifiziert: Bevölkerung, Verkehr[szentralität], Tourismus, produzierendes Gewerbe, Wissen, Entscheidungszentralen des privaten bzw. öffentlichen Sektors. Die 76 FUAs mit den höchsten Durchschnitts-Scores wurden als MEGAs klassifiziert (vgl. ESPON 111 Potentials for polycentric development in Europe, S. 9-10, In.: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPN2006Projects/ThematicProjects/Polycentricity/fr-1.1.1_revised-full.pdf).

ebenfalls ein im europäischen Maßstab bedeutsamer Agglomerationsraum ist. Rheinland und Ruhrgebiet haben als Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr mit rund 10 Millionen Einwohnern eine Größe, die mit der Île de France vergleichbar ist. Folglich sind nicht ausschließlich MEGAs, sondern auch weitere funktionale Metropolregionen als zentrale Knotenpunkte des Kernnetzes aufzunehmen. Für Deutschland können dies die Europäischen Metropolregionen sein, wie sie von der Ministerkonferenz für Raumordnung anerkannt wurden.

Die jeweils 20 größten See- und Binnenhäfen als zentrale Knotenpunkte

Ein wesentliches Ziel von TEN-V ist die Bewältigung des wachsenden Güterverkehrs. Bedeutende Quellen und Ziele des Güterverkehrs sind Häfen, die zum Teil außerhalb der MEGAs liegen. Daher sind die wichtigsten europäischen See- und Binnenhäfen explizit in das Kernnetz einzubeziehen. Die gemäß ihres Güterumschlags größten 20 See- und Binnenhäfen sollten auf jeden Fall Teil des TEN-V-Kernnetzes werden.

Bei quantitativ weniger großen Häfen ist ihre qualitative Bedeutung nach transparenten Kriterien zu prüfen und das Kernnetz ggf. um die im europäischen Maßstab wichtigsten weiteren Häfen zu ergänzen. Ergänzende Kriterien können zum Beispiel sein:

- bedeutende Hinterlandfunktion eines Binnenhafens für einen oder mehrere der TOP-20-Seehäfen,
- in europäischem Maßstab bedeutsame Spezialisierung des Hafens auf die Abwicklung bestimmter Güterströme.

Nutzung der aktuellen Vorrangige Vorhaben des TEN-V sowie der ERTMS-Korridore A, B, C, D, E und F als Verbindungsachsen des künftigen Kernnetzes

Wir schlagen vor, die Verbindungen vor allem anhand von pragmatischen Überlegungen zu bestimmen und bei der Definition des Kernnetzes sinnvoll an bestehende Planungen anzuknüpfen, zum Beispiel an bestehende Vorrangige Vorhaben des TEN-V sowie an die ERTMS-Korridore A, B, C, D, E und F.

Für die Einbeziehung der Vorrangigen Vorhaben in das Kernnetz spricht, dass die meisten von ihnen ausschließlich oder mit dem größten Teil ihres Streckenverlaufs MEGAs miteinander verbinden.

Für eine vollständige Umsetzung der Vorrangigen Vorhaben spricht zusätzlich der pragmatische Grund, dass sie einen hohen europäischen Mehrwert besitzen und bereits in Planung und/ oder Bau weit fortgeschritten sind. Zu denjenigen Abschnitten, die zwar geplant, aber noch nicht gebaut sind, gehört zum Beispiel der „Eiserne Rhein“, Teil des Vorrangigen Vorhabens Nr. 24.

Wenn die Vorrangigen Vorhaben nur zum Teil umgesetzt werden, besteht die Gefahr, dass sie nicht ihre volle Wirkung entfalten. Sollte im Einzelfall eine Einstellung eines Vorrangigen Vorhabens oder eines Abschnittes erwogen werden, so ist in einem transparenten, öffentlichen Bewertungsverfahren zu ermitteln, welchen europäi-

schen Mehrwert die Nicht- oder Teil-Fertigstellung gegenüber der vollständigen Fertigstellung des Vorrangigen Vorhabens hat.

Um die Vorrangigen Vorhaben des Schienenverkehrs zu einem funktionalen Kernnetz zu verbinden erscheint zusätzlich zu den Vorrangigen Vorhaben die Einbeziehung von transeuropäischen Trassen, die bereits zur Ertüchtigung mit ERTMS ausgewiesen sind, als zielführend. Auf diese Weise würde mit dem ERTMS-Korridor F eine bedeutsame West-Ost-Verkehrsachse durch Europa ins Kernnetz aufgenommen werden, die bei den bestehenden Vorrangigen Vorhaben des TEN-V fehlt.

In begründeten Einzelfällen soll die Möglichkeit gegeben sein, bei den aktuellen Vorrangigen Vorhaben sowie bei den ERTMS-Korridoren noch fehlende Netzabschnitte oder aus europäischer Sicht nicht (mehr) erforderliche Strecken aus dem Kernnetz zu entfernen oder zu ergänzen.

Berücksichtigung der Zukunftsperspektive der zentralen Knotenpunkte und zu erwartende Verkehrsströme

Neben der heutigen Bedeutung der zentralen Knotenpunkte sowie der transeuropäischen Verkehrsströme sollte ihre zeitliche Entwicklungsperspektive berücksichtigt werden, um absehbare Bedeutungsgewinne und –verluste bei der Konzeption des Kernnetzes angemessen zu berücksichtigen.

Verknüpfung mit EU-Nachbarn

Um eine adäquate Verkehrsverbindung zu den EU-Nachbarstaaten herzustellen, sollten die Kriterien zur Bestimmung der zentralen Knoten sowie der Verbindungen analog auch auf diese übertragen werden.

Votum: Europäische Metropolregionen, MEGAs und die TOP-20-See- und Binnenhäfen der EU als zentrale Knotenpunkte des Kernnetzes nutzen, Verbindungen vor allem anhand der bestehenden Vorrangigen Vorhaben des TEN-V sowie der ERTMS-Korridore A, B, C, D, E, F realisieren. Zeitliche Entwicklungsperspektive der zentralen Knotenpunkte und Verkehrsbeziehungen einbeziehen. Dann weiter mit Planungsschritten 3 und 4.

„In welchem Maße tragen die zusätzlichen Infrastrukturmaßnahmen zu den Zielen eines zukunftsorientierten Verkehrssystems bei? Gibt es Möglichkeiten, ihre Wirkung zu steigern?“

Ergänzende Infrastrukturmaßnahmen können die Leistungsfähigkeit bestehender Infrastrukturen entscheidend steigern und sind daher zu begrüßen. Mit dem Ziel eines effizienten Mitteleinsatzes sollten sie ausgeschöpft werden, um bestehende Strecken zu ertüchtigen, bevor Aus- oder Neubaumaßnahmen in Erwägung gezogen werden.

Votum: Ausschöpfen aller zusätzlichen Infrastrukturmaßnahmen, die möglich sind, vor Aus- oder Neubau von Strecken.

3. Fragen zur TEN-V-Umsetzung

„Auf welche Weise können die unterschiedlichen Finanzquellen der EU besser koordiniert und/ oder kombiniert werden, damit TEN-V-Projekte schneller durchgeführt und die Ziele der TEN-V-Politik schneller erreicht werden können? Auf welche Weise können im Rahmen einer EU-Finanzierungsstrategie die unterschiedlichen Finanzquellen der EU und der Mitgliedstaaten sowie öffentliche und private Mittel koordiniert und/ oder kombiniert werden? Wäre die Einrichtung eines europäischen Finanzierungsrahmens eine angemessene Maßnahme, um den Umsetzungsrückstand bei TEN-V-Projekten und den Zielen der TEN-V-Politik aufzuholen?“

Es ist anzunehmen, dass die Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung von Verkehrsprojekten sich nicht drastisch verbessern werden. Daher sollte ein effizienter Mitteleinsatz, verbunden mit weniger Bürokratie, den Kern der Diskussion bilden.

Übersichtlichkeit und Kombination von Finanzierungsmöglichkeiten

Insgesamt sollten die Finanzierungsmöglichkeiten für das Kernnetz übersichtlich sein. Eine Kombination unterschiedlicher Finanzquellen der EU untereinander und mit weiteren öffentlichen und privaten Mitteln sollte generell möglich sein.

Finanzielle Kohärenz und Effizienz

Es erscheint sinnvoll, wenn der Europäische Rat stärker als bisher auf mehr Kohärenz zwischen Forderungen für TEN-V-Projekte und Entscheidungen zu TEN-V-Budgets achten würde, zumal in der langfristigen Perspektive ein immer größerer Anteil der Mittel von der Bestandserhaltung gebunden sein werden.

Bei der Auswahl der Projekte für die qualitative und quantitative Verbesserung des EU-Kernnetzes sollte die Priorität darin liegen, mit möglichst sparsamem Einsatz vorhandener Finanzmittel die bestmöglichen Verbesserungen *für das gesamte Kernnetz* zu erzielen. Zu prüfen ist insbesondere, inwiefern viele „kleine“ betriebliche und/ oder bauliche Maßnahmen dafür zielführender sind als wenige „große“.

Raum-zeitliche Priorisierung der Einzelmaßnahmen

Das Ziel besteht darin, die vollständige Leistungsfähigkeit in räumlich und funktional zusammenhängenden Teilabschnitten des Kernnetzes möglichst zügig zu erreichen. Eine geschickt geplante raum-zeitliche Abfolge der Umsetzung von Projekten kann dazu beitragen. Dazu ist eine raum-zeitlich klar definierte Bündelung der verfügbaren europäischen Mittel erforderlich, was eine Priorisierung der Maßnahmen, die zur Erüchtigung des Kernnetzes erforderlich sind, anhand nachvollziehbarer Kriterien voraussetzt.

Auf diese Weise soll vermieden werden, dass aufgrund unterschiedlicher Fertigstellungszeitpunkte von Vorhaben in einem Teil des Kernnetzes „Bottlenecks“ entstehen und die Investitionen über mehrere Jahre – im ungünstigsten Fall Jahrzehnte – nicht ihren vollen europäischen Mehrwert entfalten können.

Unabdingbare Voraussetzung für dieses Vorgehen ist, dass verbindlich zugesichert wird, alle vereinbarten Maßnahmen im Kernnetz zu den gleichen Bedingungen und im vereinbarten zeitlichen Rahmen zu finanzieren, bis das Kernnetz vollständig fertig gestellt ist.

Votum: Kombination von Finanzquellen ermöglichen, Inanspruchnahme vereinfachen. Effizienter Mitteleinsatz. Zeitliche und räumliche Priorisierung und Bündelung der Maßnahmenumsetzung.